



# PM

Author  
Lennart Karlsson  
Phone  
+46 10 505 00 00  
Mobile  
+46 705 464681  
E-mail  
lennart.karlsson@afconsult.com

Client  
Höganäs AB

Date  
2015-05-29  
Project ID  
708689

## Angående bemötande av yttranden avseende buller

### 1 Bakgrund

Höganäs AB har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad tillverkning av järnbaserade metallpulver. Inför prövningen och miljökonsekvensbeskrivningen har ett omfattande bedömningsunderlag tagits fram avseende buller i ett antal olika utredningsfall. I ärendet har yttranden avseende buller inkommit till mark- och miljödomstolen från Länsstyrelsen (ab 29) samt Höganäs Kommun Miljötillsynsnämnden (ab 34). Båda remissinstanserna föreslår att de värden som anges i Naturvårdsverkets övergångsvägledning avseende industribuller (50 dBA dag, 45 dBA kväll och 40 dBA natt) ska föreskrivas som villkor eftersom de är miljömässigt motiverade. Värdena ska enligt Länsstyrelsen också tillämpas på hamnverksamheten.

Höganäs AB har uppdragit åt ÅF-Infrastructure AB (ÅF) att upprätta föreliggande underlag för att bemöta inkomna synpunkter.

### 2 Bedömning av bullernivåer

All prövning av en verksamhets miljöpåverkan, i detta fall buller, utgår ifrån skyldigheten att vidta åtgärder för att minska miljöpåverkan. Det måste finnas rimliga skyddsåtgärder som kan vidtas så att eventuella olägenheter kan begränsas i tillräcklig omfattning för att verksamheten ska vara tillåtlig. Skyldigheten att vidta åtgärder sträcker sig längre och gäller så länge det finns en nytta och insatserna är rimliga. Det medför att det finns två nivåer som måste beaktas. En nivå där verksamheten kan accepteras och en andra som blir följderna av vad som därutöver kan uppnås med rimliga åtgärder.

Båda remissinstanserna fäster stort avseende vid Naturvårdsverkets vägledning. I sammanhanget kan det vara av intresse att redogöra för vilken ställning vägledningen har och dess bakgrund. Naturvårdsverket utgav redan 1978 "Riktlinjer för externt industribuller" (*Råd och Riktlinjer 1978:5*). Syftet med riktlinjen var att den skulle utgöra vägledning vid den individuella bedömning som förutsattes ske särskilt vid prövning av miljöfarlig verksamhet.

Riktlinjen fick stort genomslag och de begrepp och värden som angavs kom att tillämpas och tillämpas alltjämnt, särskilt vid prövning av miljöfarlig verksamhet. I riktlinjerna redovisades två olika riktvärdesnivåer för industribuller. För befintlig industri angavs (55 dBA dag, 50 dBA kväll och 45 dBA natt) medan det för nyetablerad



## PM

industri angavs 5 dBA lägre värden (50 dBA dag, 45 dBA kväll och 40 dBA natt). Dessa värden utgör också grunden för de villkor som gäller för Höganäs AB. Värdena har tillämpats i så gott som all prövning av miljöfarlig verksamhet. Prövningen har även efter riktlinjens tillkomst fortsatt vara individuell och avsteg från såväl numeriska värden som de tidsperioder under vilka de ska tillämpas är vanligt förekommande.

Under 2005 gjordes en omarbetning och nya allmänna råd för industribuller remitterades. Den stora förändringen jämfört med tidigare riktlinjer var att värdena för befintlig industri tagits bort och att alla verksamheter skulle bedömas mot de lägre värden som fram tills dess gällt för nyetablerad industri. Förslaget mötte stark kritik och de allmänna råden kom aldrig att fastställas.

Under 2013 påbörjade den statliga Bullersamordningsutredningen sitt arbete. Bakgrunden var dels ett behov av att samordna olika regleringar för att möjliggöra förtätning av bostäder i tätorter. Syftet var också att undanröja de anmärkningar Riksrevisorn lämnat mot regeringen (*En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller*. RiR 2009:5) vad avser samordningen av bullerfrågorna mellan olika myndigheter och de till synes omotiverade skillnader mellan hur olika bullerpåverkande verksamheter bedömdes som konstaterats. Inom ramen för denna process lämnade regeringen också ett uppdrag till Boverket och Naturvårdsverket att samordna sina vägledningar för industribuller. Inom ramen för den processen drog naturvårdsverket tillbaka sina råd och riktlinjer från 1978 och utfärdade en tillfällig övergångsvägledning, som materiellt hade samma innehåll som förslaget från 2005 (50 dBA, 45 dBA och 40 dBA för alla verksamheter). Även övergångsvägledningen syftade till att utgöra ett stöd vid prövning och tillsyn.

Myndigheterna redovisade sitt uppdrag till regeringen i april 2014. Till redovisningen fogades ett gemensamt förslag till vägledning. Förslaget till vägledning omfattade värden som skulle utgöra grund för att bedöma om olägenhet kunde uppstå. Utgångspunkten vid bedömningen av industribuller skulle därvid vara 50 dBA dagtid (06-18) och 45 dBA nattetid. För fastigheter med så kallad "tyst sida" kunde högre värden accepteras. Vägledningarna remitterades 2014.

Såväl Boverkets som Naturvårdsverkets vägledningar antogs så sent som april 2015. Den av Boverkets antagna vägledningen innehåller de värden som angavs i remissen och som innebär att bostäder kan planeras inom områden där industrier bidrar med bullernivåer om 50 dBA dagtid (06-18) och 45 dBA kväll och natt (18-06). Om fastigheten är bulleranpassad och har "tyst sida" kan industrins bidrag uppgå till högre värden, bland annat 50 dBA nattetid (22-06).

Naturvårdsverket har när man antog sin vägledning, konstaterat att det, med de ändringar i miljöbalken (26 kap § 9a) som trätt ikraft i januari 2015, inte längre finns något behov av en samordning av bullerkraven. Naturvårdsverket har med hänvisning till det i stället antagit värden som ansluter till övergångsvägledningen.

Det bör i det sammanhanget erinras om att vägledningen inte har någon självständig ställning utan prövningen av verksamheten ska alltjämt utgå från miljöbalkens bestämmelser (2 kap 3§, 7§). Båda vägledningarna redovisar således värden som kan accepteras i samhället. De värden som anges i Naturvårdsverkets vägledning utgör en bedömningsgrund. Bedömningen av vad som är tillåtligt eller rimligt att uppnå ska alltjämt ske efter en individuell prövning baserat på de faktiska omständigheterna.

Högnäs har redovisat ett mycket omfattande och genomlysande underlag som visar att verksamheten innehåller gällande villkor. Av utredningen framgår också och att det är



## PM

möjligt att vidta ytterligare skyddsåtgärder för att förhindra att den utökade verksamheten leder till att värdena måste överskridas, vilket stämmer med vad kommunen i sitt yttrande påpekat måste ske.

Av utredningen framgår också att en anpassning av fabriksanläggningarna till övergångsvägledningens lägre värden skulle medföra mycket omfattande investeringar. Även med dessa investeringar är det oklart om de lägre värdena kan innehållas. För verksamheten i hamnanläggningen saknas såvitt kan bedömas de tekniska förutsättningarna att innehålla den lägre kravnivån framför allt avseende värdena för kväll (45 dBA 18-22).

Enligt Höganäs AB skulle bullervillkor motsvarande den lägre kravnivån (50 dBA dag, 45 dBA kväll och 40 dBA natt) innebära att ett nytt tillstånd inte kan tas i anspråk.

### 3 Trafikbuller vid hamnverksamheten

I den ansökta verksamheten ingår att hamnverksamheten kommer att öka dels genom ökade transporter av slig, men också genom att containertrafik som idag sker med lastbil till Helsingborg ska kunna ske via den egna hamnen. Som kommunen också anför i sitt yttrande innebär det uppenbara miljöfördelar eftersom transporter förs över från väg till båt. Lokalt skulle det, om ändringen kom till stånd, innebära att hälften av Höganäs AB:s transporter genom centrala Höganäs i stället kunde ske med båt. Detta bör innebära minskat buller från transporter i centrala Höganäs. Minskad trafik i tätorten och överflyttning av transporter från bil till båt innebär också andra miljöfördelar som måste vägas in vid en bedömning av den totala miljönyttan.

Höganäs AB har i handlingarna redovisat förslag till hur vägsträckningen mellan fabriken och hamnanläggningen kan förändras och hur delar av vägsträckan kan förses med bullervall eller plank. Kostnaderna för dessa åtgärder är inte medtagna i de beräkningar över kostnader för åtgärder som redovisats i underlaget. Med åtgärderna skulle bullret i vägsträckningens närhet minska så att ekvivalentbullernivåerna för de som bor i vägens närhet, trots den ökade trafiken, kan bli lägre än idag.

Om den ansökta verksamheten och de planerade skyddsåtgärderna kommer till stånd skulle därmed delar av transporter och deras bullerbidrag i tätorten komma att upphöra samtidigt som bullret från vägen till hamnanläggningen genom åtgärder bedöms minska.

Av redovisningen i ansökningshandlingarna framgår att de ökade transporter av slig och de tillkommande transporter av containers kan ske utan att nuvarande villkor överskrids, om föreslagna åtgärder vidtas. Det ter sig emellertid orimligt att bullret från de transporter som kommer att "flyttas in" till verksamhetsområdet ska bedömas strängare, som verksamhetsbuller, än om när de sker i centrala Höganäs. Särskilt orimligt blir det om villkorsvärdena för verksamheten sätts så låga att åtgärderna inte alls kommer till stånd.

Vi vill därför föreslå att buller från transporter mellan fabriken och hamnanläggningen inte ska betraktas som en del av verksamhetsbullret. Denna uppfattning har också stöd i Naturvårdsverkets vägledning av vilken framgår att trafik inom en hamnanläggning bör kunna bedömas på samma sätt som övrigt buller från vägtrafik.

Om bullret från transporter inte ska ingå i verksamhetsbullret kan det ändå vara rimligt att i tillståndet säkerställa att de åtgärder som föreslagits i utredningsunderlaget kommer till stånd. Om det inte bedöms tillräckligt att reglera frågan enbart genom fasta åtaganden från bolaget och det allmänna villkoret, alternativt "domskälsvis", är



## PM

det också möjligt att i villkor föreskriva om de konkreta skyddsåtgärder, exempelvis bullervall, som bedöms rimliga.

### 4 Bullrets betydelse för tillåtligheten

Vid en prövning enligt miljöbalken är det en förutsättning för tillstånd att verksamheten, med rimliga skyddsåtgärder, inte medför större miljöpåverkan än vad som kan accepteras. Det är ovanligt att buller från industrier upplevs så störande att tillåtligheten kan ifrågasättas.

Den nu bedrivna verksamheten medför buller. Enstaka klagomål på buller har förekommit och synpunkter på buller har framkommit i samråden. Vid samråden framfördes, enligt samrådsredogörelsen, synpunkter på bullervallarnas sträckning och buller från transporter. Det som framkommit är med hänsyn till verksamhetens lokalisering och omfattning knappast av en sådan omfattning att det ger intrycket att nuvarande bullerförhållanden skulle innebära att verksamheten inte är tillätlig.

I den ansökta verksamheten har Höganäs AB åtagit sig att vidta ett antal åtgärder så att nuvarande bullervillkor kan innehållas. Som framgår av utredningen i ärendet (ÅF:s rapport 597535-r-A, figur 5 och 6) innebär dessa åtgärder att den faktiska bullernivån i ansökt verksamhet i flera referenspunkter blir lägre än vid nuvarande förhållanden. Till detta kommer de förbättringar av trafiksituationen i centrala Höganäs som kan uppkomma om den utökade verksamheten i hamnen kan komma till stånd.

Vid bedömning av om verksamheten medför oacceptabla bullernivåer eller inte måste också beaktas att totalbullernivåerna i de flesta av referenspunkterna under stora delar av dygnet inte styrs av verksamhetsbullret utan av övrigt samhällsbuller (ÅF:s rapport 597535-r-A, tabell 6).

I yttrandena har Naturvårdsverkets vägledning tillmätts stor betydelse, särskilt de skärpta kraven i övergångsvägledningen och som nu också ingår i den nu fastställda vägledningen. De värden som där anges är emellertid inte värden som om de överskrids medför oacceptabla bullerstörningar. De är värden som kan utgöra en utgångspunkt för den individuella prövning som nu ska ske.

Anledningen till att Naturvårdsverket skärpt värdena i sin vägledning verkar inte vara att det framkommit nya rön som kräver en omvärdering av buller från industrier. Naturvårdsverkets rapport, "Environmental Noise and Health" (Rapport 6553, 2013), utgör en aktuell kunskapsöversikt om hälsoeffekter av omgivningsbuller och syftar till att ge en vetenskaplig grund och vägledning i det svenska arbetet med omgivningsbuller. Studien genomfördes av forskare från Institutet för Miljömedicin vid Karolinska Institutet och Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet och omfattade en genomgång av tillgänglig forskning på området. Av studien framgår bland annat att det saknas stöd för att industribuller är mer störande än annat samhällsbuller för vilket högre bullernivåer allmänt accepteras.

Skärpningen föranleds inte heller av att det framkommit någon ny teknik. I stället motiveras skärpningen, såvitt framkommit, av att de verksamheter som påbörjats under de mer än 30 år som den tidigare riktlinjen tillämpats, redan från början anpassats till värdena för ny industri och att övrig verksamhet successivt borde ha förbättrats så att dessa värden kan innehållas. Enligt Naturvårdsverket innebär skärpningen således främst en anpassning till rådande förhållanden.

Såväl värdena i Naturvårdsverkets vägledning som Boverkets måste anses ligga väl inom det tillåtliga området.



## PM

Den individuella prövningen utgör grunden för vad som ska fastställas i tillståndsbeslutet. Det kan därvid konstateras att det finns otaliga exempel där mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolen, också under senare tid, funnit att verksamheter med bullernivåer på såväl 45 som 50 dBA nattetid är tillåtliga.

Det kan också i sammanhanget noteras att klagomål på buller är sällsynta även vid sådana anläggningar. När klagomål förekommer är det vanligare att de har samband med tillfälliga störningar som skrothantering, snöröjning, ovarsam lastning, trasig utrustning och liknande.

De bullernivåer som uppkommer i den befintliga verksamheten och de som beräknats för den ansökta verksamheten kan enligt vår uppfattning inte anses vara sådana att verksamhetens tillåtlighet kan ifrågasättas.

## 5 Nivåer som kan innehållas med rimliga åtgärder

Utöver skyldigheten att vidta åtgärder så att det inte uppkommer oacceptabla störningar har en verksamhetsutövare skyldighet att vidta skyddsåtgärder så länge som det finns ett behov och insatserna är rimliga. Enbart tillkomsten av nya riktlinjer ska inte påverka bedömningen i det enskilda fallet, om inga nya faktiska omständigheter tillkommit som innebär att nya skyddsåtgärder kan användas eller att störningarna i omgivningen omvärderats.

I ärendet har Höganäs AB redovisat att det behöver vidtas åtgärder för att med säkerhet innehålla nu gällande villkor vid ansökt verksamhet. Kostnaderna har bedömts till 2 Mkr för fabriksanläggningen och 4 Mkr för hamnen.

Kostnader för bullervallar och anpassning av eventuellt tillkommande byggnader ingår inte. I rapporten görs också förbehåll såväl för tillkommande kostnaderna, som för att åtgärderna är tillräckliga för att innehålla gällande villkor.

Beträffande buller från fartygens hjälpmotorer och deras betydelse för möjligheten att innehålla nattvärdena har de fartyg som ingått i utredningen medfört liten bullerpåverkan. Det råder emellertid osäkerhet om det finns möjligheter att säkerställa att alla fartyg som angör hamnen har samma prestanda. Att installera utrustning för landström har kostnadsuppskattats till 10 miljoner kronor men är sannolikt ingen lösning eftersom få fartyg, som inte har fasta rutter, har rätt utrustning för anslutning. Höganäs AB saknar fullständig rådgivning, över vilka fartyg som kan ankomma eller hur deras hjälpmaskineri underhålls och drivs. Höganäs AB kan därför inte säkerställa att ett villkor för nattbuller innehålls. Buller från båtarna borde av detta skäl undantas från bullervillkor för hamnen.

För att innehålla värdena i Naturvårdsverkets vägledning (50 dBA dag, 45 dBA kväll och 40 dBA natt), så som Länsstyrelsen och Kommunen önskar, krävs ytterligare 9 Mkr, med samma förbehåll, i investeringar på fabriksanläggningen. För hamnverksamheten görs bedömningen att det inte finns åtgärder som med säkerhet kan begränsa bullret kvällstid till 45 dBA. Ingen verksamhet bedrivs här nattetid.

Enligt Höganäs AB skulle en villkorsnivå motsvarande (50 dBA dag, 45 dBA kväll och 40 dBA natt) innebära att tillståndet inte kan tas i anspråk. I vart fall skulle det omöjliggöra den utökade containerhantering som omfattas av ansökan.



PM

## 6 Slutsatser

Som framgår av sammanställningen ovan är det möjligt att med kompletterande åtgärder innehålla gällande villkor även vid ansökt verksamhet. I flera avseenden innebär den ansökta verksamheten att skyddsåtgärder vidtas som förbättrar bullerförhållandena även jämfört med nuvarande verksamhet.

Buller som uppkommer genom angörande fartyg och transporter mellan hamnen och fabriksområdet bör undantas från eventuella villkor för verksamhetsbuller.

Det är inte möjligt att med föreslagna och bedömda åtgärder innehålla villkorsvärden motsvarande Naturvårdsverkets vägledning (50 dBA dag, 45 dBA kväll och 40 dBA natt), ens med de omfattande åtgärder som redovisats.

Under förutsättning att nu gällande bullervillkor innehålls bör inte verksamhetens tillåtlighet kunna ifrågasättas med hänvisning till bullerförhållandena.

Ett villkor motsvarande Naturvårdsverkets vägledning (50 dBA dag, 45 dBA kväll och 40 dBA natt) innebär, enligt Höganäs AB, mest sannolikt att ett kommande tillstånd inte kan tas i anspråk.

-----